

Carta N° 297-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 28 de octubre de 2025

Señor congresista

JUAN CARLOS MORI CELIS

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congreso de la República del Perú

Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley 12072/2025-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, presentamos nuestros comentarios respecto del Proyecto de Ley 12072/2025-CR (en adelante, el Proyecto) que propone la Ley General de Peajes, en el que se propone establecer una regulación de distancias mínimas y condiciones de autorización y funcionamiento de los peajes administrados por entidades públicas o privadas, en el marco de la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura vial.

Al respecto, remitimos nuestra preocupación por las consecuencias del Proyecto, ya que se generaría un riesgo de incumplimiento contractual con aquellos concesionarios que contrataron con el Estado con garantías que, ante el incumplimiento, derivarían en onerosos arbitrajes internacionales. En esa línea, presentamos nuestros comentarios en el Anexo adjunto, los cuales se resumen a continuación:

- Se indica, erróneamente, que el Proyecto no generaría gastos al Estado, sin haber realizado un análisis de su impacto en las concesiones vigentes y el riesgo de litigiosidad ante un arbitraje internacional, lo que comprometería no solo un pago a futuro de indemnizaciones, sino también podría incrementar una desconfianza en el clima de inversiones en el país.
- La Exposición de Motivos no ha presentado un estudio que analice alguna relación causal entre la instalación de peajes (infraestructura que opera únicamente en determinadas vías del país) y el tráfico vehicular (que sucede en todas las vías del país). Además, busca extrapolar (sin sustento alguno) cifras del tráfico limeño a todo el país (ya que la fórmula legal propuesta es aplicable a todo el país).
- La Exposición de Motivos no ha presentado estudio alguno que sustente la eficacia de medidas como las de distancia mínima en otros países. Por el contrario, existen casos en donde las tarifas son mayores. En esa línea, tampoco ha considerado el impacto negativo que se tendría en los precios de los peajes, los cuales podrían aumentar para trasladar los costos de operación y mantenimiento de vía que se dejan de cubrir por la regulación propuesta.

- En el documento no existe una diferenciación entre peajes urbanos e interurbanos, cuyos volúmenes de tráfico (por tanto, su mantenimiento y operación), son diferentes. Los peajes urbanos tienen un volumen mayor de tráfico y mayor desgaste del pavimento por lo que requieren menores espaciamientos.
- Se establece como premisa que los peajes realizan cobros que no se reflejan en mejoras visibles de la infraestructura, al observarse un deterioro continuo de las carreteras, la falta de conservación rutinaria y la demora en obras; sin embargo, no se cita estadística o fuentes que sustenten estas afirmaciones. Además, se debe considerar que en aquellos peajes administrados por privados bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas, existen mecanismos para evitar estos problemas, como lo son la regulación de niveles de servicio mínimos.
- Si lo que se ha detectado es un problema público de tráfico vehicular, se debe impulsar la coordinación con las entidades competentes para destrabar los proyectos de inversión pública que mejoren el estado de la infraestructura vial, se promuevan iniciativas como las “olas verdes” en las avenidas principales, que se impulsen obras en horas distintas a las horas punta, que se combata el transporte informal, y que se eviten interferencias para promover el telepeaje.

Sin otro en particular, le reitero mis consideraciones.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY N° 12072/2025-CR

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE REGULAR LA UBICACIÓN, DISTANCIA MÍNIMA, CONDICIONES DE AUTORIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PEAJES ADMINISTRADOS POR ENTIDADES PÚBLICAS O PRIVADAS, EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA VIAL

1. Sobre el riesgo de litigiosidad producto de eventuales incumplimientos a contratos de inversión.

De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución Política del Perú, *“El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.”*

El referido artículo otorga una garantía a los inversionistas, quienes pueden recurrir a mecanismos como los arbitrajes internacionales en caso suceda una disputa derivada de tratos diferenciados injustificados o incumplimientos de contrato derivados de actuaciones de alguna entidad del Estado (con independencia del nivel de gobierno).

Lamentablemente, en los últimos años, la cifra de arbitrajes internacionales de inversión ha aumentado. De acuerdo con la información pública disponible en el portal web del CIADI¹ (centro de arbitraje internacional administrado por el Banco Mundial al que acuden los inversionistas en su mayoría para resolver sus diferencias con los diversos estados) muestra que, entre 1993 y 2013, Perú tuvo únicamente 14 casos. Sin embargo, en los últimos años dicha cantidad aumentó a 35.

Este tipo de controversias se inician principalmente por desconocimiento de los alcances de los tratados de libre comercio (que contienen cláusulas de resolución de controversias cuando hay inversores nacionales del país con el que se celebra dicho tratado, así como de obligaciones para ambas partes respecto de sus inversionistas), así como de los propios contratos de inversión privada (que también tienen cláusulas de obligaciones del país como de resolución de controversias ante su incumplimiento).

La consecuencia inmediata del arbitraje internacional es que el estado peruano debe asumir costos por la defensa y actuaciones dentro del proceso. Sabido es que estos son muy onerosos para el país, comprometiendo presupuesto público que podría destinarse para objetivos de desarrollo del país o fortalecimiento institucional, por nombrar algunos ejemplos. Ello, sin contar el dinero a destinar en caso el resultado de la controversia sea desfavorable. Se recalca que la actuación de un órgano del estado no compromete su propio presupuesto, sino el de todo el país.

En tal sentido, en la formulación de iniciativas normativas, así como de políticas públicas, se debe tener en cuenta los riesgos de litigiosidad en sede arbitral que podrían derivarse. Sobre ello, se pueden encontrar más detalles en la publicación realizada en el [Semanario 1275](#) de ComexPerú.

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta contenida en el Proyecto no ha meritado este riesgo. No se ha delimitado el impacto que tendría una regulación específica sobre autorización de peajes, así como la distancia mínima, ni tampoco el hecho de delegar a las autoridades del gobierno subnacional la autorización para el cobro de peajes, sobre los contratos de concesión de infraestructura vigentes.

¹ <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database>

Se recomienda considerar este elemento en la evaluación de todo proyecto que tenga impacto en contratos de inversión pública, de modo que se garantice el cumplimiento y se evite una afectación al presupuesto público producto de arbitrajes internacionales. Como se verá líneas abajo, existen soluciones al problema público detectado que distan de la formulada en el Proyecto.

2. La Exposición de Motivos del Proyecto no sustenta por qué las medidas propuestas resolverían el problema público detectado

Como ha sido indicado previamente, el Proyecto propone 3 medidas, a saber:

- Se consignan distancias mínimas de ubicación de los peajes.
- Un régimen de autorización para el cobro de peajes, sujeto a condiciones y a la competencia de múltiples entidades (MTC para vías nacionales, gobiernos locales y regionales en las vías de sus respectivas jurisdicciones, otras instituciones señaladas de forma genérica).
- Establecimiento de condiciones específicas para disponer el cobro del peaje.

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto, a través de estas medidas se busca reducir la conflictividad social y el tráfico vehicular (y, consecuentemente, la contaminación ambiental).

Sin embargo, al momento de definir el problema público (entendido como la creación de conflictos sociales y el tráfico vehicular), no se ha detallado la forma en la que el cobro de peajes, así como la instalación de garitas de cobro, son hechos causantes del referido problema.

Llama la atención que la fórmula legal propuesta haga referencia que el objetivo del Proyecto sea evitar los conflictos sociales, y que la única mención a la conflictividad sea para señalar que el cobro de peajes genera este tipo de incidentes. Ello, sin evidencia alguna de que exista una relación directa entre la conflictividad social y el cobro de peajes, tratándose de una mera alegación; y en el supuesto negado de que exista tal relación no se ha demostrado como los planteamientos propuestos (distanciamiento de peajes) evitará los conflictos sociales.

Con relación al problema público vinculado con el aumento del tráfico y el incremento de contaminación ambiental, la Exposición de Motivos emplea información referida al tráfico de Lima y los niveles de CO₂ en esta ciudad. No obstante, la fórmula legal indica que las disposiciones se aplican a todo el territorio nacional, por lo que el problema público debió sustentarse enfocándose en la totalidad del territorio nacional, y no en una ciudad en específico o, en su defecto, indicar las variables consideradas para extrapolar las cifras de Lima a todas las demás vías del país.

Sobre lo indicado, debe tomarse en cuenta que los contratos de concesión de infraestructura vial incorporan cláusulas específicas de niveles de servicio que sirven para mitigar la congestión vehicular, y que son especialmente diseñadas en atención a las particularidades técnicas y operativas de cada proyecto. El tratar de imponer a contratos con características disímiles reglas de operación comunes tiene como resultado la generación de problemas e incluso podrían llegar a hacer inviable los proyectos; además, el pretender aplicar este tipo de reglas a los contratos existentes es incompatible con el principio de intangibilidad contractual y deviene en inconstitucional por contravenir el artículo 62 de la Constitución.

Sin perjuicio de lo anterior, incluso tomando el tráfico limeño como referencia válida aplicable y extrapolable a todo el país, este es una problemática que trasciende el cobro de peajes y no es exclusivo de dicha actividad ya que también se da en vías donde no se cobra peaje. En una [entrevista](#) realizada para el “Boletín Punto de Equilibrio” N °49, la profesora Liuba Kogan, investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, señaló lo siguiente:

“Existen diferentes factores que influyen en la pérdida de tiempo en el tráfico limeño, entre ellos, problemas de infraestructura, mala señalización, inadecuada ubicación de semáforos, o trabajos en las vías en horas punta.

A esto se le suma el número excesivo del parque automotor debido a que no existe un sistema de transporte masivo suficiente ni adecuado. Evidentemente, los usuarios prefieren tomar un colectivo o un taxi antes que utilizar el transporte público masivo.”

De hecho, en la Exposición de Motivos no se hace referencia alguna a un análisis de causalidad entre el cobro de peajes (presunta causa) y el tráfico vehicular en Lima (presunto efecto). Ello evidencia aún más la falta de pericia técnica en la elaboración de la Exposición de Motivos y la consecuente fórmula legal del Proyecto.

Debe tomarse en cuenta que, además, en Lima, los peajes no han sido diseñados y ubicados luego de entregadas las concesiones de las vías, tanto urbanas como interurbanas, sino que estos fueron heredados a los concesionarios para que estos pudieran tener un ingreso para mantener la operación y mantenimiento. Debe anotarse, además, que ese análisis incluso traslada las externalidades negativas del tráfico de las vías no concesionadas de Lima, las cuales no cobran peaje y su estado no es el óptimo para los usuarios por falta de mantenimiento.

Además, en el caso de proyectos de infraestructura bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas de iniciativa estatal, es el Estado el que formula y estructura la solución que se dará a determinado problema, por lo tanto es el Estado quien establece la ubicación de los peajes con un criterio técnico dependiendo de la ubicación y trazo de las vías; por su parte, en el caso de iniciativas privadas si bien es el privado el que plantea cómo se desarrollará el proyecto, el Estado es quien admite a trámite el proyecto, para lo cual deberá previamente hacer una evaluación de su viabilidad técnica.

En todo caso, si lo que se busca es reducir el tráfico limeño y la consecuente contaminación ambiental, se debe atender a las causas principales de este fenómeno. Siguiendo lo indicado por la profesora Kogan, se debe promover el destrabe de proyectos de inversión pública para mejorar la infraestructura vial, se promuevan iniciativas como las “olas verdes” en las avenidas principales y que se impulsen obras en horas distintas a las horas punta; existen proyectos que se han presentado para mejorar la infraestructura existente y así mejorar la fluidez de algunas vías, no obstante, las autoridades municipales aun no los aprueban, siendo esto un mecanismo que podría reducir el tráfico y por tanto el impacto en los usuarios.

Finalmente, una causa no señalada en la Exposición de Motivos, y que sugerimos abordar, es la del transporte informal. Sabido es que existen unidades de transporte que operan al margen de la formalidad, con unidades vehiculares en mal estado, papeletas acumuladas, y sin un control efectivo por parte de la autoridad, generando riesgos de inseguridad ciudadana. Urge coordinar acciones interinstitucionales para combatir esta problemática que afecta a la totalidad de la ciudadanía en Lima.

3. Se debe promover el uso del telepeaje (pago electrónico del peaje) y eliminar las interferencias que limitan este mecanismo

Ahora bien, no se puede desconocer que los peajes, en las vías donde se encuentran instalados, podrían tener tráfico (sin que esta sea la causa principal) por el aumento del parque automotor. Para atender esta situación, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobó el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC, que optimiza y promueve el uso del telepeaje.

En particular, se modificó el artículo 19° del Reglamento Nacional de Tránsito (RNT) para incluir el pago electrónico como medio válido y se dispuso que los conductores deben utilizar el carril correspondiente según la forma de pago del peaje.

Asimismo, con la modificación del artículo 20° del RNT se autoriza la construcción, ya sea provisional o permanente, de infraestructura destinada al cobro electrónico de peaje, lo que implica la existencia de carriles específicos y exclusivos para esta modalidad.

Es importante mencionar que un carril provisto con peaje electrónico tiene 3 veces la capacidad de atención de vehículos de un peaje tradicional, por ello es un sistema que da mucha fluidez a las vías y además consigue reducir la emisión de gases de los vehículos al permitir un tránsito sin necesidad de parar.

Por tanto, se recomienda elaborar una mesa técnica que convoque al MTC y a otros actores del sector privado y la academia, a fin de identificar aquellas limitaciones al telepeaje y optimizar su uso, incluyendo dentro de estas acciones que ayuden a fortalecer la interacción e implementar los sistemas que deben ser desplegados por las autoridades competentes a fin de que las denuncias realizadas por las infracciones por daños a la infraestructura de peajes y por las fugas puedan ser evaluadas y correctamente aplicadas, ya que hasta la fecha aún no se ha podido evidenciar que, estas autoridades, cuenten con los sistemas tecnológicos necesarios para que estas denuncias se materialicen, según lo dispuesto lo establecido en el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC.

4. Conclusiones:

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente archivar el Proyecto, resumiendo nuestros cometarios en los siguientes puntos:

- Se indica, erróneamente, que el Proyecto no generaría gastos al Estado, sin haber realizado un análisis de su impacto en las concesiones vigentes y el riesgo de litigiosidad ante un arbitraje internacional, lo que comprometería no solo un pago a futuro de indemnizaciones, sino también podría incrementar una desconfianza en el clima de inversiones en el país.
- La Exposición de Motivos no ha presentado un estudio que analice alguna relación causal entre la instalación de peajes (infraestructura que opera únicamente en determinadas vías del país) y el tráfico vehicular (que sucede en todas las vías del país). Además, busca extrapolar (sin sustento alguno) cifras del tráfico limeño a todo el país (ya que la fórmula legal propuesta es aplicable a todo el país).
- La Exposición de Motivos no ha presentado estudio alguno que sustente la eficacia de medidas como las de distancia mínima en otros países. Por el contrario, existen casos en donde las tarifas son mayores. En esa línea, tampoco ha considerado el impacto negativo que se tendría en los precios de los peajes, los cuales podrían aumentar para trasladar los costos de operación y mantenimiento de vía que se dejan de cubrir por la regulación propuesta.
- En el documento no existe una diferenciación entre peajes urbanos e interurbanos, cuyos volúmenes de tráfico (por tanto, su mantenimiento y operación), son diferentes. Los peajes urbanos tienen un volumen mayor de tráfico y mayor desgaste del pavimento por lo que requieren menores espaciamientos.
- Se establece como premisa que los peajes realizan cobros que no se reflejan en mejoras visibles de la infraestructura, al observarse un deterioro continuo de las carreteras, la falta de conservación rutinaria y la demora en obras; sin embargo, no se cita estadística o fuentes que sustenten estas afirmaciones. Además, se debe considerar que en aquellos peajes administrados por privados bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas, existen mecanismos para evitar estos problemas, como lo son la regulación de niveles de servicio mínimos.

- Si lo que se ha detectado es un problema público de tráfico vehicular, se debe impulsar la coordinación con las entidades competentes para destrabar los proyectos de inversión pública que mejoren el estado de la infraestructura vial, se promuevan iniciativas como las “olas verdes” en las avenidas principales, que se impulsen obras en horas distintas a las horas punta, que se combata el transporte informal, y que se eviten interferencias para promover el telepeaje.